

Fazhan yu jianshe

Zhongguo Caizheng Guoku Zhidu

中国财政国库制度 发展与建设



计划体制的财政国库构造

财政国库改革缘起

体制转变中的财政国库变革观

张明 著

西南财经大学出版社



中国财政国库制度 发展建设

计划体制的财政国库构造

财政国库改革缘起

体制转变中的财政国库变革观

张明 著

西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政国库制度发展与建设 / 张明著. —成都:西南财经大学出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 81088 - 715 - 1

I. 中… II. 张… III. 国库—财政制度—研究—中国
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 074530 号

中国财政国库制度发展与建设

张明 著

责任编辑:向小英

封面设计:杨红鹰

责任印制:王艳

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	成都科刊印务有限公司
成品尺寸:	148mm × 210mm
印 张:	9
字 数:	220 千字
版 次:	2007 年 12 月第 1 版
印 次:	2007 年 12 月第 1 次印刷
印 数:	1—1000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81088 - 715 - 1
定 价:	16.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

致 谢

本书构思初成于 2002 年与实际部门的一次合作，但最终能以专著成稿，应感谢王国清院长（教授，博士生导师）从最初提纲讨论到确定写成专著，以及具体内容丰富、文理疏顺等方面的参与和关键性建议。

本书出版之际，感谢西南财经大学学术专著出版基金资助，以及基金评审组专家对最终定稿所提出的中肯修改意见。

作者

2007 年 3 月于光华园

序 言

人类社会的发展根本上是物质和精神的积累与发展，其中物质的积累与发展是核心和基础。社会公共财富贮藏或国家库藏活动作为物质积累与发展的重要内容，在人类社会进程中具有举足轻重的地位和作用。财政国库自古就是管理社会公共贮藏或国家库藏的机关，财政国库对国家财政、国家兴废存亡和人类社会的发展有着重要作用。

目前，国际上对一国国库的解释，一般采用国际货币基金组织（IMF）的定义，即一国国库不单是指国家金库（中央银行货币（本外币）和黄金储备库），更主要是指财政资金存款库，即具有保管财政资金，参与政府预算执行和财政管理、组织政府债务等一系列职能的财政国库。尽管在“委托国库制”条件下，中央银行货币商品储备库和财政资金库难以从制度及营运管理中明确区分。但本书仍用“国库”泛指货币商品储备库和财政资金库，用“财政国库”专指财政资金存款库。

财政国库作为国家财政范畴，通常是从国家及国家财政事务、政权与社会变革等与钱财的关联角度反映到人们日常生活中来的。兹举几例予以说明：

一、2002年“热播”的电视剧《雍正王朝》，是从雍正整顿清廷财政亏空，严查国库钱粮挪欠展开治理措施的。史载，康熙晚年“以‘无为’为归、不生事为贵”^①，“故不免失之宽

① 《清圣祖实录》卷245，五十年三月乙卯条。

大，而疆吏州县，玩法者多”^①。社会上形成“不借钱粮非英雄、好汉”的现象，各级官吏、王公权臣纷纷争相打“白条”向国库借钱，同时侵贪国家资财、贿赂之风盛行，吏治松弛、腐败滋生，造成国库亏空、财政吃紧。据统计，康熙五十一年到雍正元年十一年间，几乎无省不欠，其中江苏拖欠白银最多达881万两。雍正即位时，国库存银仅800万两，以致雍正立即下达全面清查亏空诏令，“各省库项亏空，动盈千万，是侵是那（挪），无完补，耗蠹公架，视为泛常，尤为不法，宜严革前弊，永杜侵那！”^②。并为此专设“会考府”，责其弟允祥主持，专管钱粮奏销，审核发现问题，立即参奏。值得一提的是，这次清理亏空、充盈国库，还间接地创造了一个文学奇迹。雍正初年，曹雪芹家因欠钱不还遭查抄，房子、土地都被卖掉，偌大的家抄得只剩下十几两银子。由此产生了曹雪芹“茅椽蓬牖，瓦灶绳床”的落魄生活与“秦淮旧梦”缱绻依恋的反差，铸就了他“披阅十载，增删五次”的艰辛创作和名著《红楼梦》。

二、中国革命时期，在苏维埃中央临时政府成立前，根据地财政各自为政，自筹自用、随筹随用。财政收入主要是打土豪筹款和战争缴获，无固定来源，而且资金无计划使用、浪费较大。苏维埃中央临时政府成立后，立即设中央苏区财政最高领导机关——财政人民委员会（邓子恢为人民委员）^③。1932年2月颁布《中华苏维埃共和国暂行财政条例》，统一财政、统一税收和统一收支，并建立预决算和记账制度。1932年10月颁布《国库暂行条例》，规定苏维埃中央临时财政国库由中央财政部

① 萧一山：《清代通史》（第1册），北京：中华书局，1986：889-890。

② 《清世宗实录》卷3。

③ 1931年11月20日江西瑞金叶坪中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会闭幕式上，中华苏维埃共和国临时中央政府宣告成立。1931年12月18日成立财政委员会（代理主席项英）。

国库管理局负责，国家银行代理国库业务，总行设总金库，分、支行设分、支金库，国家税收和一切收入款项，概须交纳国库分、支金库，任何收款机关不得埋藏不缴，违者以贪污舞弊论罪。1933年9月成立中华苏维埃共和国中央审计委员会，各级政府成立审计委员会，建立自上而下的财政系统，健全了国库、审计和会计制度。正是中华苏维埃共和国的财政及其国库制度，加强对根据地战争时期的战争缴获、打土豪筹款、向富农商人募捐、税收（农业税、商业税和关税等）、公债、公营经济收入、借款、借粮和捐献等财政收入的管理，才结余下两担黄金，为中央红军长征和在陕北建立根据地奠定了基础^①，保障了中国革命的继续。

三、二战中，纳粹每占领一地，其财政人员便马上夺取该国的黄金、外汇和外国证券等，同时还向这些国家征收大量的占领费、罚金和贡金。至战争结束，仅占领费收入就达600亿马克（约合150亿美元），另据美国战略轰炸调查统计处统计，罚金和贡金共计1040亿马克（约合260亿美元）。这些财富（含大量文物）经瓜分形成了令人垂涎的希特勒金库、隆美尔藏宝、墨索里尼东林宝藏、勒色林财宝、福希斯加潜艇藏宝、南太罗宝藏（三处）等八大宝藏。

1944年底纳粹节节败退时，希特勒就开始考虑如何隐藏这些政府财产，以便日后再起，成为欧洲史上战败国隐藏财富的首例。1945年4月，近100辆大卡车执行了希特勒以“国家财产”名义隐藏时留德国的所有财宝的命令，转移了当时德国银行约3500亿法郎（当时估价）的财产，此外还有一大批首饰、金条、宝石、艺术珍品，以及纳粹头子私产、教会财产、掠自各国犹太人身上的财产等，形成了总价值估约7000亿法郎的

^① 据电视剧《长征：生命的歌》（2004）创作组透露，长征中这两担黄金不知多少马驮人挑才秘密随军抵陕。

“大德意志之宝”。

战后，这批财宝被找到和收回的部分主要有：①1945年5月隐藏在奥斯一座盐井底部价值达100亿法郎的财宝；②秘密警察头子卡顿伦布纳隐藏在奥斯科里加别墅花园价值达10亿法郎的财产；③1946年埋藏在萨尔茨堡总主教府邸地窖的穆特·冯·希梅尔伯爵的财产；④戈林的部分私产。围绕这批财宝产生了不少传说（如希特勒“狼穴^①之宝”），寻找这笔财宝亦不乏其人（盟军就曾组建过寻宝队），作家也编出了引人入胜的故事（《第四帝国行动》等）。

有人认为，“大德意志之宝”的主要财产经多次转移，主要部分分散在奥地利的加斯泰因、萨尔茨堡、萨尔茨卡梅尔克附近山区，受到非常严密控制，非知情者不大可能找到^②。也有人认为，主要藏宝点应在纳粹最后据点之一的奥斯小城周围，因为此地也是希特勒1945年拟定的主要战略点。

原联邦德国和奥地利都在竭力寻找这批财产，法、美、前

① 狼穴（1938年建）位于与巴黎同一子午线的波兰格鲁巨尔河畔小城凯特尔赞地下20~50米，是1939—1944年希特勒拟定一系列军事进攻计划和各被占领国许多社会施政方案的参谋部。有关“狼穴”的传说很多。人们推测“狼穴”中有办公室、套间、图书馆、档案室、宿舍、兵营、食堂、娱乐室和健身房、游泳池及发电站，一座与科尼格斯贝格格格铁路相连的地下铁道网车站，一座地下降落场，一所医院和一条高速公路，还有一座造币厂和银行（历史上从托普利兹湖里打捞出用于扰乱盟国经济的伯恩哈特行动的假美元、假英镑可能在此印制）。据传纳粹在此地下金库存放了数量惊人的黄金、白银和各种珍宝，人们猜测是希特勒为大德意志帝国20世纪再起而准备。第二次世界大战后10多年中，无论苏联人、波兰人都未找到这座地下金库及其库藏清单。人们猜测如果确实存在“狼穴之宝”，其值可高达几十亿法郎。

② 1946年寻宝者赫尔穆特·迈尔和路德维格·皮切尔赤进入奥地利山区，不久人们发现了他们的尸体，不远处是已空的原藏宝地。1952年野营者约瑟夫·马泰在里弗莱科普山区神秘失踪。1953年5月里弗莱科普山区发现另一具尸体和8个已空的藏宝处。

苏联和以色列的秘密机构也窥视着这批宝藏。从法律上讲，各方几乎都可要求得到这笔财产。不过谁也无法知道，神秘的“大德意志之宝”究竟会落入谁手。^①

四、上海解放前夕，蒋介石密令将储藏在上海国库的黄金运往台湾。^② 据原中央银行稽核处处长李立侠回忆，黄金抢运前后分三批：第一批于1948年12月1日午夜由上海装运至基隆，总数200多万两。第二批运50多万两至厦门。第三批是刘攻芸继任（俞鸿钧辞职）中央银行总裁后，汤恩伯亲临中央银行运走19.8万两。三批共277万余两，同时运往台湾的还有1520万两银元。另有15.37万美元存进美国银行的国民党政府账户。1948年国民党统治区物价飞涨，法币成为一堆废纸。国民党政府为挽救残局，搞所谓金本位的“金圆券”替代法币。规定法币300万元折合金圆券1元，民间的外汇、黄金、白银和金条必须兑换成金圆券，其标准是1美元折合4元金圆券，1盎司黄金折合200元金圆券，1盎司白银折合3元金圆券。但老百姓换到的金圆券四个月后惨跌到100万元金圆券兑1美元，手中金圆券几乎全成废纸。这次大搜刮加上抗战胜利后接收的敌产，国民政府从全国各地收集的大量黄金，全部库存为390万盎司，外汇7000万美元和价值7000万美元的白银，总计约5亿美元以上。另据中央银行档案记载，1948年11月29日已装箱黄金达2 004 059市两，共774箱。这批被蒋经国称为“全国同胞血汗之结晶”和“国脉民命”的黄金在台湾所发挥的功能，蒋氏本人作了如下评估：“政府在搬迁来台的初期，如果没有这批黄金来弥补财政和经济情况，早已不堪设想了”。人们不难得出这样的结论：今日台湾经济的发展，实系全国同胞血汗培植。没有从上海运去的大量黄金，四十年前台湾经济的崩溃完全是可以

① 乔治·纳粹藏宝之谜·新媒介·读书文摘·2002（2）。

② 《内蒙古宣传》1992年第14期。

以想见的。

以上几例，除说明财力多寡是一个政权创立与维系的根本问题，正所谓“打江山、治江山都要靠抓钱袋子”外，还说明政府的政治经济活动及其相关的财政及库藏行为，将间接、深远而决定性地影响社会及其民生等方方面面。

目 录

1	公共财富贮藏方式之脉	(1)
1.1	国备粮草、“家”储玩好：中国公储制度史源 ..	(1)
1.2	神权到王权：西方财政国库制度考载	(12)
1.3	战争与通胀：中华民国财政国库制度及运作 ..	(18)
1.4	告别实物走向货币与数字：公共贮藏的演进 ..	(26)
2	三位一体：计划体制的财政国库构造	(29)
2.1	国家行政级次中的“三位一体”	(29)
2.2	库款控制权：总预算会计制度之根	(31)
2.3	库款经办权：人行代理制度之基	(36)
2.4	库款使用权：单位预算会计制度之核心	(44)
3	财政国库改革缘起：源于银行、乡镇和分税的萌动	(48)
3.1	跟随银行变革之变革	(48)
3.2	乡镇财政国库：配套乡镇发展与财政建设	(57)
3.3	“分税”中的成长与追求	(68)
4	体制转变中的财政国库变革观	(73)
4.1	粘住体制改革：财政国库代理转型之辨	(73)
4.2	对称“分税”的“分库”思路	(82)
4.3	中央银行职能建设的“失彼”与进发	(93)
4.4	适应市场：财政国库管理改革的基础	(107)

5	单一账户：我国市场化的财政国库变革路径	(122)
5.1	基层管理涅槃：因地制宜到全面改革	(122)
5.2	国外财政国库制度参照	(133)
5.3	单一账户：公共管理的高端再造	(141)
5.4	我国单一账户制度建设	(143)
6	集中收付：“百川归海”的业务制度	(163)
6.1	单一账户下的集中收入业务制度	(163)
6.2	单一账户下的集中支付业务制度	(167)
6.3	支付清算	(194)
7	公共收支的会计控制与集中支付核算	(199)
7.1	公共收支控制要素与我国财政国库会计沿革	(199)
7.2	单一账户的账务管理	(203)
7.3	源于账的控制	(228)
8	信息化：一种专业的数据情结	(235)
8.1	形式与价值：财政库款信息管理框架	(235)
8.2	财政国库信息整理：另类尖端生产	(238)
8.3	致用：财政国库信息分析	(243)
9	网络化：虚拟人文影响的技术	(251)
9.1	网络技术与财政国库管理	(251)
9.2	人行国库网络系统	(257)
9.3	财政国库网络系统	(264)
	结束语	(271)
	参考文献	(273)

1 公共财富贮藏方式之脉

从现有考证与研究看，人类最初的公共财富贮藏，大致是因采、猎、渔水平提高而出现剩余收获物的存放及其相关的占有、支配等问题。公共财富的一般贮藏则是在人类社会出现剩余产品后，发生并出现了社会共同需要的产物和结果^①。不过，最初的社会共同需要是部落性或氏族性共同需要^②。后来的国家及其财政都是古代部落或氏族的公共事务机关发展到一定阶段后的规模化表现。而部落氏族的公共事务机关及其对所拥有公共财物的贮藏方式则应当是比之较早的事，这种公共事务机关对所拥有财物的贮藏管理方式就是财政国库及其制度的雏形与萌芽。

1.1 国备粮草、“家”储玩好： 中国公储制度史源

我国历代的国家财政库藏虽无专门记载，但从浩瀚文献中仍不难寻觅其保障民生、戍边拓疆和支撑王公贵族消费的史实，这些多少能反映出历代财政国库在我国封建时期的基本状况与作用。

① 何振一。财政起源刍议。财政经济，1982（3）。

② 在母系氏族公社，社会共同需要有了大规模发展，如公社的防卫设施、公共祭祀、公共仓库、公共集会场等，已形成国家财政的雏形。

我国史载较早的相当于现代财政国库的国家库藏活动可溯至奴隶社会早期。如《史记·五帝本纪》载“舜耕历山，……一年而所居成聚，二年成邑，三年成都。尧乃赐舜絺衣，与琴，为筑仓廩，予牛羊。”表明当时（约前 20 世纪）部落或氏族的公共库藏建设不仅是与舜发展历山经济、进行聚落建设同步，而且也是当时社会经济发展的重要内容。可以说当时的公共库藏（主要是粮食储备）活动与其生产活动密切相关，库藏的主要功能是提高抵抗自然灾害能力，实现以丰补歉。到夏朝，仓储制度正式成为国家的一项重要行政制度^①。

1.1.1 公元前的专业品质：周朝财政国库及制度

中国作为历史悠久的文明古国，在国家库藏制度建设方面也有着悠久的历史，现有文献记载始于周朝（前 11 世纪）。《周礼·天官冢宰》：太府^②，掌九贡、九赋、九功之贰，以受其货贿之人。颁其货于受藏之府，颁其贿于受用之府。凡官府都鄙之吏，及执事者受财用焉。凡颁财，以式法授之。关市之赋，以待王之膳服。邦中之赋，以待宾客。四郊之赋，以待稍秣。家削之赋，以待匪颁。邦甸之赋，以待工事。邦县之赋，以待币帛。邦都之赋，以待祭祀。山泽之赋，以待丧纪。币余之赋，以待赐予。凡邦国之贡，以待吊用。凡万民之贡，以充府库。凡式贡之余财，以共玩好之用。凡邦之赋用取具焉。岁终，则以货贿之人出会之。

玉府，掌王之金玉、玩好、兵器。凡良货贿之藏，共王之服玉、佩玉、珠玉。王齐，则共食玉。大丧，共含玉，复衣裳、

① 王军. 古代粮食仓储制度. 粮食科技与经济, 2005 (1).

② 太府：一些文献载为“大府”，《辞海》注“宰”为：官名，殷代始置，掌管家务和家政，西周时沿置，掌王家人内外事务，有在王左右而赞王命者。春秋时各国沿用，多称“太宰”（一些文献载为“大宰”）。本书取多称“太宰”用之，其下专司府库职应多称“太府”。

角枕、角栖。掌王之燕衣服、衽席、床第。凡褻器，若合诸侯，则共珠盘、玉敦。凡王之献金玉兵器、文织，良货贿之物，受而藏之。凡王之好赐，共其货贿。

内府，掌受九贡、九赋、九功之货贿，良兵良器，以待邦之大用。凡四方之币献之，金玉、齿革、兵器，凡良货贿入焉。凡适四方使者，共其所受之物而奉之，凡王及冢宰之好赐予，则共之。

外府，掌邦布之入出，以共百物，而待邦之用。凡有法者，共王及后世子之衣服之用，凡祭祀、宾客、丧纪、会同、军旅，共其财用之币，赏赐予之财用。凡邦之小用皆受焉，岁终则会，唯王及后之服不会。

司会掌邦之六典、八法、八则之贰，以逆邦国都鄙官府之治。以九贡之法，致邦国之财用。以九赋之法，令田野之财用。以九功之法，令民职之财用。以九式之法，均节邦之财用。掌国之官府郊野县都之百物财用。凡在书契版图者之贰，以逆群吏之治。而听其会计，以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成。以周知四国之治，以诏王及冢宰废置。

职内，掌邦之赋入，辨其财用之物，而执其总。以贰官府都鄙之财入之数，以逆邦国之赋用。凡受财者，受其贰令而书之，及会以逆职岁。与官府财用之出，而叙其财，以待邦之移用。

职岁，掌邦之赋出。以贰官府都鄙之财，出赐之数，以待会计而考之。凡官府都鄙群吏之出财用，受式法于职岁。凡上之赐予，以叙与职币授之，及会以式法，赞逆会。

以现代的观点来看，周朝国家财政库藏制度有以下特点：

(1) 主导性。它即指国家财政库藏管理相对独立且主导着整个国家财政收支活动。在自然经济时期，国家实物收入的贮藏及管理通常比收支活动本身更为重要。周朝国家财政通过设置太府、玉府、内府、外府等，将不同的财政收入及其所对应

的支出分别贮藏、支用，确立了财政库藏制度在整个国家财政收支活动中的核心地位和主导作用。

(2) 系统性。自然经济条件下，财政实物库藏是衔接财政收支的中间环节。周朝国家财政制度正是通过实物库藏的核心作用，把收支和核算监管有机联系起来，确立了库藏为体，收支为翼，兼容核算监管的完整体系。

(3) 分类性。周朝国家财政库藏的分类性源于国家财政收支分类（“九赋”对“九式”等），同时财政库藏分类也促进了财政收支的分类对应、“专款专用”、“均节财用”制度的完善。首创了国家财政收支按项目分类、“归口”管理的模式，以及财政综合管理与专业化管理和分工管理的有机结合。

周朝国家财政库藏制度分类及框架如图 1.1 示。

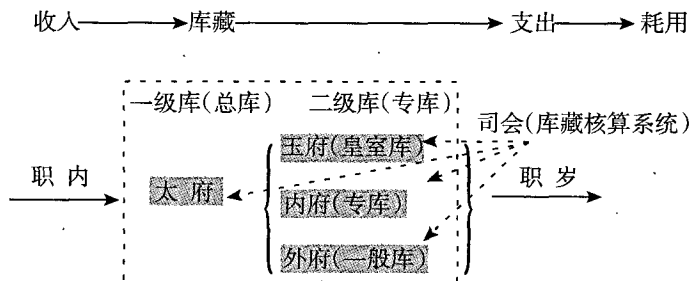


图 1.1

1.1.2 秉承始皇的创意：秦朝至明朝财政国库及制度

秦统一中原后，在左右丞相下设“治粟内史”，掌管国家财政。同时设“少府”掌管专供皇室需要的山海池泽收入和官府手工业。少府的设立通常被文献载为“划分国家财政收支和皇室收支的萌芽”。与几千年封建统治的丰富史实相比，这至多是一种苍白的学术记载或想像。但就国家财政管理及其库藏制度来讲，还是基本确立了国家财政和皇室财政两个体系。

汉承秦制，但在治粟内史下设“都内”司国家库藏，管理

田赋、算赋、口赋、更赋和盐铁专卖、均输等大宗财政收入。少府掌管“私奉养”。汉景帝后，治粟内史改为大司农。国家财政收支、库藏的调度和拨付均由大司农负责。大司农下设太仓令主粮谷，部丞主钱财，均输令主均输，平准令主平准，籍田令主籍田，斡官铁市主盐铁酒专卖。同时大司农还在各郡国设置仓监、农监和都水，分别执掌仓储、农事和水利事业。少府主管皇室财政，并在其下设六丞：汤官、导官、太医、东西织室、乐府、东园匠。武帝曾设水衡都尉与少府并例，下设辨铜、上林、均输等官。行政上对国家财政和皇室财政的分别，形成了“钱入少府、谷入司农”的库藏模式，为货币与实物分别管理提供了条件。

魏晋南北朝财政国库及制度。魏晋南北朝时期，国家财政库藏制度承秦汉制。少府下设中藏府令丞，专职收纳钱银，掌管钱库。司农下设太仓、籍田、导官，专职收受粟米，总督仓场事务。西晋时少府负责收纳银钱或称银部，司受银者为中黄左右藏。大司农为受粟之官或称谷部，司受粟者为大司农。太仓令总管仓储。

宋、齐、梁、陈的国家库藏亦将锦帛与谷粟分开。北朝设太府掌管国家财政库藏。如北魏设太府卿、太府少卿掌管国家财物库藏。受粟者，北魏是大司农，北齐是司农寺，北周是司农上士，其中北周还在太府设中大夫掌管贡赋货贿。

隋朝财政国库及制度。隋朝设度支部管理国家财政，度支部下设度支、仓部、左户、右户、金部、库部六部。其中涉及财政库藏的主要有：仓部职掌全国各大粮仓出入，金部职掌全国度量衡和珠宝物资库藏，库部职掌兵器、仪仗等器用。度支部因职掌计会、事役、粮仓等也有部分库藏事务。隋朝虽都长安，但关中物产特别是粮食不能满足朝廷需要，外来物资亦因交通问题不能及时供应。为解决此问题，仓部在有关地方设置官仓，为国家储存和转运农民缴纳租税的粮食、布帛等。如在